Urteilskopf

125 I 166

17. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 3 mars 1999 dans la cause G. et consorts contre Tribunal administratif du canton de Genève (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 4 BV und Art. 9 Abs. 1 des Genfer Verwaltungsverfahrensgesetzes; überspitzter Formalismus; Ungültigkeit eines von einem beruflich ungenügend qualifizierten Vertreter eingereichten Rekurses.

Es ist nicht willkürlich, einen patentierten Geschäftsagenten, welcher über keinerlei Erfahrung im Baupolizeiwesen und in der Raumplanung verfügt, nicht als beruflich zur Vertretung von Parteien in diesen Rechtsgebieten qualifizierten Vertreter zuzulassen (E. 2b/bb).

Eine Norm des kantonalen Verfahrensrechts, welche die Parteivertretung im Verwaltungsverfahren Anwälten und anderen, für die zu vertretende Sache beruflich qualifizierten Vertretern vorbehält, ist nicht überspitzt formalistisch (E. 3b).

Aus dem Verbot des überspitzten Formalismus lässt sich im Prinzip nicht ableiten, dass einem Rechtssuchenden, der einen zur Parteivertretung nicht Befugten mit der Wahrung seiner Interessen beauftragt hat, eine Nachfrist zur Behebung des Mangels eingeräumt werden muss. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass sich unter besonderen Umständen ein solcher Anspruch ergeben kann (E. 3d).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst. et art. 9 al. 1 de la loi genevoise sur la procédure administrative; formalisme excessif; irrecevabilité d'un recours formé par un mandataire non professionnellement qualifié.

Le refus de reconnaître à un agent d'affaires breveté, qui n'a aucune expérience dans le domaine de la police des constructions et de l'aménagement du territoire, la qualité de mandataire professionnellement qualifié dans les causes relevant de cette matière n'est pas arbitraire (consid. 2b/bb).

Une norme cantonale de procédure qui réserve la représentation des parties en procédure administrative aux avocats et aux autres mandataires professionnellement qualifiés pour la cause dont il s'agit ne consacre pas un formalisme excessif (consid. 3b).

Le principe selon lequel l'interdiction du formalisme excessif ne comprend pas l'obligation d'octroyer un délai supplémentaire au justiciable qui a mandaté une personne non habilitée à le représenter, pour lui permettre de corriger le vice, n'exclut cependant pas qu'un tel délai soit imparti dans des circonstances particulières (consid. 3d).

Regesto (it):
Art. 4 Cost. e 9 cpv. 1 della legge ginevrina sulla procedura amministrativa; formalismo eccessivo; irricevibilità di un ricorso presentato da un mandatario professionalmente non qualificato.

Il rifiuto di riconoscere a un agente d'affari brevettato, che non ha nessuna esperienza in materia di polizia edilizia e di pianificazione territoriale, la qualità di mandatario professionalmente qualificato nelle cause rientranti in questa materia non è arbitrario (consid. 2b/bb).

Una norma cantonale di procedura, che riserva espressamente la rappresentanza delle parti nella procedura amministrativa agli avvocati e ad altri mandatari professionalmente qualificati per la causa di cui si tratta, non costituisce un formalismo eccessivo (consid. 3b).

Il principio secondo cui il divieto del formalismo eccessivo non comprende l'obbligo di concedere un termine supplementare all'interessato che ha incaricato una persona non abilitata a rappresentarlo, per permettergli di correggere il vizio, non esclude tuttavia che in circostanze particolari sia fissato un siffatto termine (consid. 3d).

Sachverhalt ab Seite 167

BGE 125 I 166 S. 167

Agissant par l'intermédiaire de l'agent d'affaires breveté B., G. et consorts ont recouru sans succès auprès de la Commission cantonale de recours en matière d'installations diverses contre la décision prise le 6 octobre 1997 par le Département cantonal des travaux publics octroyant à la société en nom collectif J. l'autorisation préalable de construire un immeuble de cinq logements avec places de parc sur les parcelles nos xxx de la commune de C. G. et consorts, représentés par l'agent d'affaires breveté X., ont recouru contre la décision de cette autorité auprès du Tribunal administratif du canton de Genève. Invité à se déterminer sur sa qualité de «mandataire professionnellement qualifié pour la cause dont il s'agit», au sens de l'art. 9 al. 1 de la loi genevoise sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA/GE), X. a transmis au Tribunal administratif les informations relatives à sa formation professionnelle. Considérant que, de par sa formation et ses compétences, X. ne disposait pas des qualifications requises pour agir comme mandataire professionnellement qualifié dans une cause relevant de la police des constructions et de l'aménagement du territoire, le Tribunal administratif a déclaré le recours irrecevable par arrêt du 3 novembre 1998.

BGE 125 I 166 S. 168

Le Tribunal fédéral a partiellement admis le recours de droit public formé par G. et consorts, dans la mesure où il était recevable.

Erwägungen

Extraits des considérants:

2. Les recourants prétendent qu'en considérant qu'ils n'étaient pas représentés par un mandataire professionnellement qualifié, l'autorité intimée aurait fait preuve d'arbitraire et violé, par rapport aux autres justiciables assistés d'un avocat, leur droit à l'égalité de traitement dans le choix de leur mandataire. a) Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une règle ou un principe juridique clair et indiscuté ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. Le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si elle est insoutenable ou en contradiction évidente avec la situation de fait, si elle a été adoptée sans motif objectif ou en violation d'un droit certain; par ailleurs, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat (ATF 124 I 247 consid. 5 p. 250 et les arrêts cités). Il y a inégalité de traitement lorsque, sans motifs sérieux, deux décisions soumettent deux situations de fait semblables à des règles juridiques différentes; les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre. Le

droit à l'égalité de traitement découlant de l'art. 4 Cst. consiste donc à traiter de manière identique ce qui est semblable et de manière différente ce qui est dissemblable (ATF 124 II 193 consid. 8d/aa p. 213; ATF 123 I 1 consid. 6a p. 7, 19 consid. 3b p. 23, 112 consid. 10b p. 141 et les arrêts cités). b) L'art. 9 al. 1 LPA/GE dispose que les parties, à moins qu'elles ne doivent agir personnellement ou que l'urgence ne le permette pas, peuvent se faire représenter par un conjoint, un ascendant ou un descendant majeur, respectivement par un avocat ou par un autre mandataire professionnellement qualifié pour la cause dont il s'agit. aa) Les avocats bénéficient ainsi de par la loi d'une présomption de fait quant à leur aptitude à représenter efficacement les intérêts des parties dans les procédures administratives; tel n'est pas le cas en revanche des agents d'affaires qui ne disposent pas d'une formation juridique aussi complète et qui doivent établir leurs connaissances dans le domaine en cause pour être admis à

BGE 125 I 166 S. 169

procéder, sans que la différence de traitement réservée entre ces deux professions constitue une inégalité prohibée par l'art. 4 Cst. (cf. ATF 43 I 34 consid. 3 p. 40). Le grief émis à ce titre est donc infondé. bb) L'arrêt attaqué échappe au surplus au grief d'arbitraire en tant qu'il dénie à X. le droit de représenter les recourants. L'aptitude à agir comme mandataire professionnellement qualifié devant le Tribunal administratif doit être examinée de cas en cas, au regard de la cause dont il s'agit, ainsi que de la formation et de la pratique de celui qui entend représenter une partie à la procédure (cf. Archives 53 p. 165 consid. 1c/bb p. 168; ATF 114 Ia 34 consid. 2c p. 38; ATF 105 Ia 67 consid. 7 p. 76). Dans le cas présent, X. a agi au nom des recourants en qualité d'agent d'affaires, par quoi l'on entend avant tout celui qui, par profession, agit en qualité de mandataire des parties auprès des offices des poursuites ou des faillites au sens de l'art. 3 de la loi genevoise du 2 novembre 1927 réglementant la profession d'agents d'affaires. S'il déclare avoir déjà procédé devant les commissions cantonales de recours en matière fiscale et en matière de séjour et d'établissement des étrangers, il ne prétend pas bénéficier d'une formation ou d'une pratique quelconque dans le domaine de la police des constructions et de l'aménagement du territoire qui permettrait de le tenir pour un mandataire professionnellement qualifié, au sens de l'art. 9 al. 1 LPA/GE. Même si l'affaire ne soulevait apparemment pas de questions de procédure complexes ou de problèmes particuliers du point de vue de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, qui auraient justifié le recours à un avocat, on ne saurait reprocher au Tribunal administratif de se montrer exigeant quant à la preuve de la qualification requise d'un mandataire aux fins de représenter une partie devant lui, dans l'intérêt bien compris de celle-ci et de la bonne administration de la justice (cf. ATF 114 Ia 34 consid. 2c p. 38). Sur le vu des indications fournies par X., le Tribunal administratif n'a pas versé dans l'arbitraire en lui déniant la qualité de mandataire professionnellement qualifié dans les causes relevant de la police des constructions et de l'aménagement du territoire.

3. Les recourants reprochent également au Tribunal administratif d'avoir fait preuve d'un formalisme excessif et violé leur droit à la protection de la bonne foi en déclarant leur recours irrecevable parce qu'il aurait été formé par une personne inapte à les représenter, sans leur avoir donné l'occasion de corriger le vice.

BGE 125 I 166 S. 170

a) Selon la jurisprudence, il y a formalisme excessif, constitutif d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 4 Cst., lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi et complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux. L'excès de formalisme peut résider soit dans la règle de comportement imposée au justiciable par le droit cantonal, soit dans la sanction qui lui est attachée. Le Tribunal fédéral ex-

amine librement ce grief (ATF 121 I 177 consid. 2b/aa p. 179 et les références citées). En tant qu'il sanctionne un comportement répréhensible de l'autorité dans ses relations avec le justiciable, l'interdiction du formalisme excessif poursuit le même but que le principe de la bonne foi déduit de l'art. 4 Cst. A cet égard, il commande à l'autorité d'éviter de sanctionner par l'irrecevabilité les vices de procédure aisément reconnaissables qui auraient pu être redressés à temps, lorsqu'elle pouvait s'en rendre compte assez tôt et les signaler utilement au plaideur (ATF ATF 124 II 265 consid. 4a p. 270; ATF 120 V 413 consid. 5a p. 417/418 et la jurisprudence citée). b) Le justiciable qui n'a pas de connaissances juridiques suffisantes doit s'en remettre entièrement à son mandataire, sans pouvoir véritablement le contrôler; il existe ainsi un intérêt public certain à le protéger contre le risque de mandater une personne incompétente qui, notamment par des erreurs procédurales, pourrait le priver de la possibilité de faire valoir ses droits en justice (ATF 114 Ia 34 consid. 2b et c p. 37 et la jurisprudence citée). L'art. 9 al. 1 LPA/GE, qui réserve la représentation des parties en procédure administrative aux avocats et aux «autres mandataires professionnellement qualifiés pour la cause dont il s'agit», vise précisément à protéger le justiciable contre un tel risque et ne consacre donc pas un formalisme excessif prohibé par l'art. 4 Cst. (ATF 114 Ia 34 consid. 3 p. 40; ATF 99 V 120 consid. 3c p. 124). Cela n'exclut toutefois pas que la sanction de l'irrecevabilité du recours attachée à la violation de cette exigence tombe sous le coup de cette interdiction.
c) Se fondant sur sa pratique relative à l'art. 29 al. 2 OJ (cf. ATF 107 IV 68 consid. 1 et 2 p. 69/70), le Tribunal fédéral a considéré qu'un recours déposé par une personne qui n'avait pas qualité pour représenter une partie n'était pas entaché d'un vice de forme susceptible d'être réparé après l'échéance du délai de recours, mais qu'il devait plutôt être considéré comme nul, de sorte que les tribunaux cantonaux étaient en principe libres, sous l'angle restreint de l'interdiction du formalisme excessif déduit de l'art. 4 Cst., de ne pas

accorder au justiciable qui mandate une personne non habilitée à le représenter aux fins de déposer un recours un délai supplémentaire après l'expiration du délai de recours pour corriger le vice (Archives 55 p. 609 consid. 5c p. 616 et l'arrêt non publié du 26 mars 1981 dans la cause Keusch, cité aux Archives 53 p. 165 consid. 1c/aa p. 167). Il n'y a pas lieu de remettre en cause cette jurisprudence que le Tribunal fédéral a confirmée dans un arrêt du 5 février 1988 paru aux ATF 114 Ia 34 consid. 3 p. 40, concernant l'irrecevabilité d'un recours formé par une fiduciaire devant le Tribunal administratif bernois contre une décision de la Commission des recours en matière fiscale du canton de Berne. d) Le principe selon lequel l'interdiction du formalisme excessif ne comprend pas l'obligation d'octroyer un délai supplémentaire au justiciable qui a mandaté une personne non habilitée à le représenter pour lui permettre de corriger le vice n'exclut cependant pas qu'un tel délai soit imparti en présence de circonstances particulières. C'est ainsi que le Tribunal fédéral des assurances a considéré que, dans une procédure cantonale en matière d'assurances sociales que le législateur a voulue la plus simple possible pour les parties, l'intérêt du recourant à ne pas être privé d'une voie de droit l'emportait manifestement sur l'intérêt à éviter la légère prolongation de la procédure qu'impliquait l'octroi d'un bref délai supplémentaire pour lui permettre de réparer le vice entachant un recours introduit par un représentant qui n'était pas titulaire du brevet d'avocat, comme l'exigeait en principe le code de procédure civile applicable à titre subsidiaire; il a par conséquent admis le recours pour formalisme excessif et renvoyé la cause à l'autorité inférieure afin qu'elle impartisse un bref délai au recourant pour corriger ce vice (ATF 99 V 120 consid. 3c p. 124). Le Tribunal fédéral a pour sa part vu une circonstance propre à renoncer à sanctionner le vice tenant à une représentation inadéquate du justiciable par l'irrecevabilité du recours dans le fait que le droit cantonal ne définissait pas clairement le cercle des personnes habilitées à représenter un contribuable en qualité de conseiller fiscal devant l'autorité cantonale de recours dans les litiges en matière fiscale; il a considéré que l'on ne pouvait raisonnablement contraindre le recourant à faire appel à un autre mandataire autorisé afin de parer au risque que les qualifications professionnelles requises soient déniées à son conseiller fiscal et que le recours soit déclaré irrecevable pour ce motif; si l'autorité cantonale de recours entendait

limiter la représentation aux conseillers fiscaux «particulièrement qualifiés», elle devait alors impartir un bref délai au recourant pour choisir un représentant répondant à ces exigences (Archives 53 p. 165 consid. 1c/cc p. 168/169). De même, il a tenu pour choquant le refus d'entrer en matière sur un recours émanant d'un conseiller fiscal qui n'était pas titulaire du brevet d'avocat et qui s'était fié de bonne foi à une pratique constante des autorités fiscales et partagée par la doctrine dominante, selon laquelle les cantons n'étaient pas fondés à réserver aux avocats brevetés le droit de représenter le contribuable dans les procédures de recours relatives à l'impôt fédéral direct, dont il n'avait pas lieu de supputer la modification (Archives 55 p. 609 consid. 5d p. 616). Enfin, dans un arrêt non publié du 16 mai 1986 dans la cause T. contre Tribunal administratif du canton des Grisons, il a vu un comportement contraire à la bonne foi dans le refus de l'autorité de recours de voir un mandataire qualifié dans le conseiller fiscal choisi par le contribuable alors que l'autorité de réclamation n'avait émis aucun doute sur la capacité à le représenter. On se trouve précisément dans ce dernier cas de figure en l'espèce. La Commission cantonale de recours a en effet admis que les recourants soient représentés devant elle par un agent d'affaires breveté sans exiger de ce dernier qu'il fasse la preuve de ses connaissances particulières dans le domaine considéré; dans la mesure où la représentation des parties devant le Tribunal administratif est soumise aux mêmes conditions, les recourants pouvaient de bonne foi considérer que la qualité de mandataire professionnellement qualifié serait reconnue à X. L'irrecevabilité du recours formé par G. et consorts consacre ainsi, dans les circonstances particulières du cas, un formalisme excessif qu'aucun intérêt ne justifie. L'arrêt attaqué doit dès lors être annulé pour ce motif, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs tirés d'une application arbitraire du droit cantonal de procédure. La cause sera renvoyée au Tribunal administratif pour qu'il impartisse un bref délai aux recourants afin qu'ils procèdent personnellement ou par l'intermédiaire d'un avocat ou d'un autre mandataire professionnellement qualifié, conformément d'ailleurs à la pratique de la Cour de justice du canton de Genève en matière de baux et loyers (cf. BERTOSSA/GAILLARD/GUYET/SCHMIDT, Commentaire de la loi de procédure civile genevoise, vol. III, n. 2 ad art. 429 et n. 3 ad art. 430).